



La question agraire en Afrique du Sud

LEÇONS D'UNE RÉFORME

Avec la fin de l'apartheid et l'élection de Nelson Mandela à la présidence de la République, une page a été tournée en Afrique du Sud. En 1994, environ 60 000 exploitants agricoles (blancs) occupaient quelques 87 millions d'hectares, tandis que 14 millions de Sud-Africains (Noirs), consignés dans les bantustans, se partageaient les 13 millions d'hectares restant (13 % du territoire national). Comment corriger de telles inégalités héritées du passé ? En s'appuyant sur l'étude approfondie des transformations agricoles et foncières de quelques régions agricoles contrastées, cette étude tente de dresser le bilan de cette expérience de réforme agraire « assistée par le marché ». Le constat est sans appel : vingt ans plus tard, la structure foncière demeure presque inchangée, reflet d'un modèle de développement agricole lui-même non questionné. Que s'est-il passé ?

La destruction planifiée de l'agriculture « noire »

L'ampleur du processus de destruction planifiée de l'agriculture paysanne de cette région du monde est considérable. Parfois dynamique et en plein développement pendant la seconde moitié du XIX^e siècle (Bundy, 1979), cette agriculture fut peu à peu déstructurée, méthodiquement détruite pour que l'ensemble des ressources disponibles – terres, eau et force de travail – puissent être consacrées au développement « séparé » du secteur agricole proche de la minorité au pouvoir.

Quant au « développement agricole » réservé aux Noirs, dès lors que les populations africaines furent concentrées dans les réserves (processus culminant avec la promulgation du Land Act de 1913), il fut planifié dans le cadre des programmes de *Betterment Planning* où terres de culture, pâturages, lotissements urbains et boisements devaient être regroupés et obéir à un schéma standard de localisation (de Wet, 2005). Ce « développement » a largement participé à la poursuite de la déstructuration des systèmes agraires antérieurs, à la suite du vaste processus de *land grabbing* mené auparavant.

Puis émergea l'idée de constituer dans les *bantustans* des exploitations agricoles « viables » à confier à une petite élite noire soigneusement sélectionnée. Par les modèles agricoles alors promus, on constate que cette nouvelle politique préfigurait déjà celle qui sera mise en place dans le cadre de la réforme agraire *post apartheid* avec les *emerging farmers*. La promotion d'un petit nombre d'agriculteurs noirs se faisait en effet sur la base du modèle d'agriculture déjà copié de l'agriculture « blanche » et considérée comme « moderne » : grandes unités de production spécialisées (séparation stricte des activités de culture et d'élevage), basées sur l'emploi massif d'intrants de synthèse (engrais et produits phytosanitaires), moto-mécanisées, et faisant un appel massif à la force de travail salariée, le tout massivement subventionné.

...

Étude complète téléchargeable sur :
<http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/Focales/17-Focales.pdf>

Le résultat de cette nouvelle politique « de développement » fut lui aussi sans appel, les modèles promus ayant massivement échoué. Ainsi, dans les espaces restreints du territoire national où les populations africaines furent assignées à résidence, la productivité du travail agricole a considérablement diminué : remise en question de l'accès à la terre et à l'eau, privation de moyens de production, décapitalisation forcée dans le cadre des campagnes de « déstockage » de bétail, privation de tout accès autonome au marché, qu'il s'agisse des filières d'approvisionnement en intrants et moyens de production ou des filières d'écoulement et de valorisation des productions. Il en a résulté un état de délabrement alarmant de l'agriculture paysanne, véritablement broyée par ce processus : agriculture exclusivement réservée aux Blancs, d'un côté, populations noires complètement prolétarisées, de l'autre.



Agriculture manuelle dans le périmètre irrigué de New Forest, ancien bantoustane du Gazankulu, Mpumalanga Province (photo H. Cochet).

L'agriculture commerciale « blanche »

Cette agriculture « blanche » a connu en Afrique du Sud un processus de développement comparable, en certains points, à celui qui a caractérisé les régions de colonisation européenne aux XIX^e puis XX^e siècles (nord des États-Unis et Canada, Australie, cône sud du continent américain) : accès gratuits à de large surfaces et mise en place de systèmes de polyculture-élevage à traction attelée lourde, puis développement de la révolution agricole contemporaine depuis le milieu du XX^e siècle, et même avant, sur la base des processus de motorisation, chimisation et spécialisation productive.

Mais ce processus de développement en Afrique du Sud s'est éloigné peu à peu de ce mouvement général. Dans la moitié nord des États-Unis, au Canada comme en Australie ou dans certaines régions du cône Sud, la main-d'œuvre « locale » était peu nombreuse et la mécanisation de la traction attelée, puis la motorisation des exploitations agricoles y furent souvent précoces et massives. En Afrique du sud, dès lors que les populations locales, nombreuses, furent privées de tout accès aux ressources (en particulier à l'occasion du mouvement d'accaparement de terre légalisé par le Land Act de 1913) et massivement prolétarisées, le développement agricole des exploitations « blanches » a emprunté un chemin différent. La motorisation, pourtant largement subventionnée, y a été partielle et relativement tardive, de nombreuses tâches ayant été maintenues longtemps manuelles grâce au très faible coût du travail.

Les écarts de productivité entre ces exploitations et les résidus moribonds de l'agriculture noire sont pourtant considérables. Dans toutes les régions étudiées dans le cadre de ce travail de recherche, ces écarts sont de l'ordre de 1 à 100, voire même de 1 à 300. En termes de revenus, les écarts sont bien plus considérables encore : ceux dégagés dans les exploitations « commerciales » atteignent fréquemment plusieurs millions de rands, i.e. plusieurs centaines de milliers d'euros) alors que ceux des petits producteurs atteignent quelques centaines d'euros. Le rapport s'établit de 1 à 1 000, ou davantage..

Malgré les changements politiques opérés depuis 1994, les exploitations agricoles détenues par l'ancienne minorité au pouvoir bénéficient encore d'un accès au foncier toujours aussi large, et encore peu remis en cause par les processus de réforme agraire, d'un accès à l'eau d'irrigation toujours aussi avantageux malgré la progressive application de la loi sur l'eau et la mise en place des *Water Users Associations* et, enfin, d'un très bas coût de la force de travail qui, malgré sa revalorisation récente et les hausses annoncées en 2013, laisse à la rémunération du capital la part du lion dans la répartition de la valeur ajoutée.



HUBERT COCHET

AGROÉCONOMISTE ET GÉOGRAPHE

Hubert Cochet est spécialiste des systèmes agraires et de leur évolution. Il est aujourd'hui professeur d'agriculture comparée à AgroParisTech où il exerce ses fonctions d'enseignant-chercheur dans l'unité de formation et de recherche Agriculture comparée et développement agricole. Ses travaux en cours portent notamment sur l'approche comparée des dynamiques agraires dans plusieurs pays des Nord et des Sud en lien avec la question foncière.

Une réforme agraire « assistée » par le marché

On sait que la réforme agraire sud-africaine fut d'emblée conçue dans le cadre d'une libéralisation du secteur agricole, largement promu par les organisations internationales, notamment la Banque mondiale, et que toute forme d'expropriation à visée redistributive fut exclue dès le départ. Soucieux de ne pas désorganiser le secteur agricole, alors considéré comme modernisé et productif, les nouveaux dirigeants firent le choix de mettre en œuvre une réforme agraire « assistée par le marché ». Plutôt que de redistribuer la terre (et l'eau d'irrigation) en faveur du plus grand nombre, ce qui aurait nécessité l'expropriation des propriétaires favorisés par l'ancien régime, il s'agissait de promouvoir un marché foncier censé permettre aux Noirs d'accéder progressivement à la terre selon le principe de « libre vendeur, libre acheteur ».

Malgré une volonté politique constamment réaffirmée d'en finir avec les ségrégations raciales héritées du passé, et malgré l'allocation de moyens non négligeables aux programmes de réforme agraire, les inégalités en matière d'accès aux ressources productives et les écarts de revenus demeurent considérables. Les surfaces affectées par la réforme agraire, via les programmes de restitution ou de redistribution, restent faibles, et le nombre de bénéficiaires demeure extrêmement limité (Anseeuw, 2005 ; Lahiff, 2007). Par ailleurs, tous les observateurs s'accordent sur le fait que, dans la majorité des situations, la réforme agraire, loin de permettre création de richesses et d'emplois, s'est traduite, là où elle a eu lieu, par une chute notable de la production et des revenus.



Motorisation partielle et force de travail bon marché : récolte dans une entreprise « commerciale » dans la vallée irriguée du Riet, Northern Cape Province (photo H. Cochet).



Résidus d'agriculture « familiale » dans l'ancienne « mission » de Umtwalumi, Province of Kwazulu-Natal (photo H. Cochet).

Certes, les soutiens publics mis en place pour aider les agriculteurs bénéficiaires de la réforme agraire ont été insuffisants pour permettre un redémarrage de l'activité dans des conditions satisfaisantes, et ce d'autant plus que le capital initial a souvent été dégradé. Mais un autre élément a contribué à l'échec de l'opération : le soutien apporté par les pouvoirs publics au bénéficiaire s'est fait selon un modèle productif standard et unilatéral en tous points identique à ceux promus par le passé, *i.e.* moto-mécanisé, spécialisé, grand consommateur d'intrants, d'énergie fossile et d'eau d'irrigation, et reposant en grande partie sur la force de travail salariée.

Sur les terres restituées aux communautés originelles ou celles concernées par un programme de redistribution ce n'est pas seulement le foncier qui a été restitué, mais, au moins sur le papier, l'ensemble de l'exploitation : bâtiments, infrastructures d'irrigation et de drainage, clôtures et matériel compris. Il apparaît donc que, dans l'esprit des artisans de la réforme agraire, l'ensemble fut perçu comme un tout indivisible, une entreprise dont la propriété devait être transférée en bloc à un nouvel individu issu des groupes « anciennement défavorisés ». Il s'agissait donc d'un transfert d'entreprise, et non pas d'une réforme agraire redistributive. Le caractère non divisible du bien transmis reposait sur le modèle unique et non questionné de l'exploitation « commerciale », supposée « compétitive », selon des critères de compétitivité rarement explicités mais *de facto* limités à la rentabilité financière.

...

Le « modèle » de développement du passé n'a pas été remis en question

Dès lors que le choix fut fait de ne transférer que des exploitations « viables » à un et un seul bénéficiaire capable d'apporter une partie du capital et de poursuivre le processus de production à l'identique, la réforme agraire est devenue un simple outil de la politique de déracialisation de l'économie, dans le cadre du programme *Black Economic Empowerment*. Mais lorsque l'agriculteur bénéficiaire – *emerging farmer* –, faute de moyens de production suffisants pour mettre en valeur lui-même son bien, se voyait dans l'obligation de faire appel à une entreprise de services pour réaliser l'ensemble de l'itinéraire technique ou même de rétrocéder en sous-location son bien à un entrepreneur voisin, le processus de « réforme agraire » s'est traduit, dans les faits, par une concentration accrue, sinon de la propriété foncière, mais des unités de production détenues par l'ancienne minorité au pouvoir. Enfin, les mesures mises en place pour accompagner l'émergence d'agriculteurs noirs se sont traduites, dans bien des cas, par des subventions déguisées aux entreprises de travaux agricoles (prestataires de services), aux anciennes coopératives assurant l'approvisionnement en intrants et la commercialisation des productions, et au secteur agroindustriel dans son ensemble, largement contrôlés par les Blancs.

Par ailleurs, le modèle promu était patronal, le processus de production reposant très largement sur la force de travail salariée. Les conséquences de ce choix ont été considérables. En effet, le niveau très élevé des revenus agricoles dégagés par la plupart des exploitations agricoles « commerciales » ne provient pas seulement du niveau élevé de la productivité du travail, mais aussi et surtout d'un partage inégalitaire de la valeur ajoutée, partage très défavorable aux travailleurs et faisant la part belle à la rémunération du capital et du dirigeant de l'entreprise. Reproduire ce modèle social consiste à reproduire les rapports sociaux hérités de l'ancien régime : c'est assoir la rentabilité financière de ces futures exploitations agricoles « noires » sur un partage tout aussi inégalitaire de la valeur ajoutée, au détriment de la création d'un revenu plus justement réparti.

Le modèle de l'exploitation capitaliste ou patronale de grande dimension, spécialisée, bien équipée mais fonctionnant sur la base d'une abondante main-d'œuvre salariée pour les opérations culturales saisonnières restées manuelles, peut-il répondre aux formidables enjeux de la question agraire sud-africaine ? Face au sous-emploi massif qui frappe les campagnes, l'enjeu de l'agriculture sud-africaine n'est pas tant de créer des emplois salariés formels (de moins en moins permanents d'ailleurs, au profit de contrats temporaires précaires) mais d'accroître l'activité en milieu rural, de créer de la valeur ajoutée et du revenu. Rien n'indique que le modèle de l'exploitation spécialisée et reposant sur le salariat soit le mieux indiqué pour cela. Mieux vaudrait, au contraire, promouvoir des systèmes de production diversifiés utilisant au mieux la force de travail familiale, et des modalités d'accès aux ressources favorisant la rémunération du travail plutôt que celle du capital.

Re-développer une agriculture familiale marchande

Une priorité est donc d'identifier des leviers d'action qui permettraient de promouvoir le développement, par les populations noires, de processus de production à la fois créateurs d'emplois et de valeur ajoutée, moins coûteux pour la collectivité que ceux favorisés par le passé, et caractérisés par un partage de la valeur ajoutée moins inégalitaire. Toutefois, aucune issue ne semble envisageable sans une remise en cause de l'unicité du modèle de développement proposé/imposé aux bénéficiaires de la réforme agraire sud-africaine et, au-delà, au monde rural dans son ensemble. Pour cela, la question du re-développement d'une agriculture familiale marchande, et non plus seulement d'infra-subsistance, apparaît comme prioritaire. Quatre millions de Sud-Africains, issus de 2,5 millions de foyers ruraux, seraient aujourd'hui engagés dans une activité agricole (Alibert et Hart, 2009). Malgré un accès des plus limités aux intrants, à l'équipement et aux marchés, et en dépit des revenus extrêmement faibles dégagés par ces systèmes de production, la participation de ces activités à la sécurité alimentaire de beaucoup n'est sans doute pas négligeable. Mais il y a mieux encore : quand l'accès à l'eau d'irrigation et à un minimum de capital est assuré, une agriculture paysanne relativement dynamique existe encore, ou se développe à nouveau. ■

• BIBLIOGRAPHIE •

- ALIBERT M. et T.G.B. HART (2009), "Should Subsistence Agriculture be Supported as a Strategy to Address Rural Food Insecurity?", *Agron*, Vol.48, No.4, pp. 434-458.
 ANSEEUW, W. (2005), "Between Neo-Liberalism and Post-Imperialist Land and Agrarian Reforms: The South African Case", *International Journal of Development Issues* Vol. 4, No. 2, pp. 71-93.
 BUNDY, C. (1979), *The Rise and Fall of the South African Peasantry*, HEB Ltd, Londres
 LAHIFF, E. (2007), *Land Redistribution in South Africa: Progress to Date*, Program for Land and Agrarian Studies (PLAAS), University of the Western Cape.
 WJET (de), C. (2005), *Moving Together, Drifting Apart. Betterment Planning and Villagisation in a South African Homeland*, Witwatersrand University Press, Le Cap.